

ИСЧЕРПАНЫ ЛИ КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ РАЗВИТИЯ ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЩЕСТВА И ИНФОРМАЦИОННОГО ПРАВА¹

© 2013 г. Иллариya Лаврентьевна Бачило²

Краткая аннотация: представлен анализ итогов и перспектив развития новой комплексной отрасли российского права – информационного права – на основе реализации норм Конституции РФ 1993 г.

Annotation: article is devoted to results and development of information law on basis of the Constitution of the Russian Federation 1993.

Ключевые слова: гражданское общество, информационное право, Конституция, эволюция, законодательство, права и свободы, доступ к информации.

Key words: civil society, Information Law, Constitution, evolution, law, human rights and freedoms, access to information.

О ситуации

Существование и развитие любой отрасли права связано с реальным состоянием общества. Это прослеживается на истории классических отраслей права: гражданского, уголовного, административного, конституционного. Правовая система – это живая область позитивного права. Она, будучи регулятором общественных отношений в своей совокупности, сама подвержена влиянию динамики экономических, социальных, политических условий жизни социума. В этом процессе в системе отраслей права возникают дочерние отрасли базовых отраслей права, а на определенном этапе формируются комплексные (по своей генетике и онтологическим (целевым) признакам) отрасли. Основой для построения системы права является конституция любого государства. Оценить адекватность Конституции РФ 1993 г. современным процессам развития общества через 20 лет после ее принятия – задача не простая.

Условиями, которые существенно влияют на структуру правовой системы XX – начала XXI вв., стал процесс формирования нового ресурса общества. Его позиционируют как информационные технологии, так и сам информационный потенциал общества. По существу же, это шаг социума к новому порогу креатива – способности человечества овладеть своим собственным творением, теми знаниями, которые накоплены веками. Ма-

тематика позволила проникнуть не только в сферу производства, но и во все другие области знания и организации социальной жизни. Через кибернетику, информатику общество переходит на рельсы цифровой эпохи. Следствием этого процесса является переворот в восприятии и использовании таких устойчивых феноменов в организации жизни общества, как пространство и время. Рушатся стены, разделяющие структуры экономики, торговли, финансов, социального общения населения. Сложнее идет процесс изменения политической жизни, международных отношений. Формируются и развиваются процессы, которые можно определить формулой “шаг вперед, два назад”. Почему не сразу рывок вперед? Велико сопротивление материала, новое прорывается активно, но система жизни по государственным, научным, социальным, национально-государственным стандартам не способна сразу стать иной.

В этих условиях институты и механизмы основных регуляторов социальной среды испытывают весьма сложный кризис. Старые мерки, методы и средства надо прилагать к субъектам, объектам и процессам, которые уже вступили в “новую воду”. Правовая система перестраивается. Возникают новые комплексные отрасли, взаимодействие публичного и частного меняет свой абрис суверенности и самости.

На этом фоне формируется и такая отрасль права, как право информационное, инфокоммуникационное. Объектом и предметом этой сферы являются процессы и отношения под влиянием новых сетевых систем коммуникации, видов информации, которые еще предстоит осваивать, подобно освоению земной географии в эпоху открытий мореплавания и электричества.

¹ Статья в сокращенном виде представляет материал, подготовленный специалистами сектора информационного права для юбилейной работы Института государства и права РАН в связи с 20-летием Конституции РФ.

² Заведующая сектором информационного права Института государства и права РАН, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ (E-mail: illarial@mail.ru).

История последнего столетия весьма убедительно показала, что информационный ресурс, как и любой другой, может использоваться во благо или во вред интересам общества и отдельного человека. Это определяет необходимость правового регулирования отношений в информационной сфере, тем более что она не имеет четких границ и подвержена устремлению к экстерриториальности. Перед правом встают проблемы регулирования все расширяющейся сферы жизни человека и его разных ассоциаций. Одновременно приходится учитывать необходимость суверенитета государства, юрисдикции – институтов, без которых пока организовать идущие процессы не представляется возможным. Информация, Интернет и государственный образ организации социума породили феномен “электронного государства”, “электронного правительства” и всего прочего с приставкой “электронное”. Эти симбиозы как образ “тяни-толкая” требуют изменения и правовых механизмов, и правовых и государственных институтов. Здесь и возникает вопрос о значении и роли такого главного закона для каждого государства, как его конституция.

Конституция РФ сформировалась в процессе перелома исторического времени. Конец XX в. уже глотнул воздух новой эпохи. Двадцать лет Конституции РФ (1993–2013) – мгновение в истории от цифрового и прочего неравенства к цифровому равенству. Единство, равенство и уважение, взаимная поддержка в общих целях сохранения и развития жизни социума, планеты – призывы, через которую сегодня необходимо оценивать состояние права каждой страны, в первую очередь конституционной основы развития участников такого труднейшего марафона цивилизации Земли. Этот процесс совершается при наличии достаточно молодых конституций ряда стран, старых конституций с 200-летним стажем при отсутствии конституционного регулирования организации жизни в рамках современного государства. Философы, юристы, финансовые и рыночные олигархи ищут пока пути совмещения закона и процессов глобализации, информатизации и перепланировки карты жизненного пространства.

Конституционная платформа России для развития информационного общества и информационного права

С момента создания первых компьютеров на основе развития информатики и кибернетики в СССР³ стали формироваться основы правового

регулирования процессов информатизации под названием “информационное право”. Зачинателем формирования этой отрасли был видный теоретик советской правовой науки А.Б. Венгеров. В Институте государства и права Академии наук СССР в рамках сектора административного права, где работала группа правовых проблем автоматизированных систем управления (АСУ), были заложены основы социологии права (В.П. Казимирчук, В.Н. Кудрявцев), начато исследование механизма общественного мнения. С начала 70-х годов законодательство формировалось по двум направлениям: регулирование отношений в области развития и укрепления материальной основы информатизации – создание программного обеспечения информационных технологий и использование информации с установлением гласности, легализации права на информацию. Нельзя недооценивать значения Законов 1992 г. “О правовой охране программ для электронных вычислительных машин и баз данных”⁴ и “О правовой охране топологий интегральных микросхем”⁵; игнорировать значение правовых актов в области регулирования правил работы АСУ на всех уровнях управления (ОГАС, РАСУ, отраслевых АСУ и АСУ предприятий). Проблема регулирования отношений в области использования информации была ориентирована не на всю информационную сферу (ноосферу, по Вернадскому), но на выделенные по ряду признаков информационные ресурсы, преимущественно документированные, что создавало возможность более конкретно определить предмет и принципы правового регулирования. На основе обобщения трудов юристов разных направлений (в основном теории права) под руководством Ю.М. Батурина в Институте государства и права был подготовлен проект закона СССР “О гласности”⁶. Сегодня опыт последнего 30-летия в области информатизации и законодательства по этим вопросам отражен в монографии Л.А. Сергиенко⁷. Эта работа и иные публикации сектора информационного права, который существует с 1999 г., показывают, что было сделано до принятия Конституции РФ 1993 г. и после ее принятия.

⁴ См.: Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. 1992. № 42. Ст. 2325.

⁵ См.: там же. 1992. № 42. Ст. 2328.

⁶ История этого проекта Ю.М. Батуриным была названа “законодательной неудачей” (см.: Гласность как предмет правового регулирования / Под общ. ред. М.А. Федотова // Труды по интеллектуальной собственности. Т. IX. М., 2009. С. 4–115).

⁷ См.: Сергиенко Л.А. История формирования информационного права в СССР и Российской Федерации. 1960–2000 гг. М., 2013.

³ См.: Юсупов Р.М., Заболоцкий В.П. Концептуальные научно-методологические основы информатизации. СПб., 2009.

Конституция РФ явилась Законом, который по возможности учитывал результаты так называемой “перестройки”, распада СССР и катастрофические обстоятельства кризиса 90-х. За годы, предшествовавшие принятию Конституции 1993 г., были приняты законы о средствах массовой информации и о государственной тайне, что частично разрешило проблему гласности. В целом следует отметить, что в последнюю треть XX в. в стране был накоплен достаточный потенциал для правового оформления основ информационного права как самостоятельной отрасли права.

К началу 90-х годов в общественной жизни страны уже назревали кардинальные изменения в принципах организации государственной системы управления, общественной жизни Российской Федерации. Они были обращены к проблемам реализации прав и свобод человека, к носителю суверенитета государства и источнику власти – многонациональному народу страны. *Конституционные нормы 1993 г. не только соответствовали уже выработанным международным нормам в области прав человека, но по ряду параметров, касающихся развития информационного общества, их опережали.* Проблема состояла в том, чтобы обеспечить реализацию конституционных норм через действующее законодательство новой отрасли права с учетом того, что многие нормы Конституции имеют статус прямого действия.

Обращаем внимание только на нормы Конституции, *непосредственно касающиеся регулирования прав на информацию и создания гарантий их реализации.* Учитывая, что информационное право реализуется в четырех формах (как наука, как отрасль законодательства, как учебная дисциплина, а главное – как правосознание), сосредоточим внимание на основах развития информационного законодательства с учетом конституционных норм.

В первую очередь необходимо отметить факт использования термина “информация” в качестве обозначения предмета (ресурса) общественных отношений, правил использования этого ресурса в личных и общественно значимых целях. Термины “документы” и “материалы” ориентировали на подход к определению сути используемой в обществе информации. И это нашло отражение в первых законах Российской Федерации об информации, информационных технологиях и защите информации. В п. “и” ст. 71 в предметы ведения Российской Федерации наряду с другими ресурсами включены “федеральная информация и связь”.

Базовой для развития информационного законодательства стала ст. 29 Конституции. Здесь

значимы несколько ракурсов, определивших направления развития законодательной практики: гарантия свободы мысли и слова (сочетание и связь виртуального (мысли) и материализованного через речь и язык – “слова”, “мнения”). Отсюда – впервые применение термина “массовая информация” (ч. 5) и такая гарантия ее свободы, как запрещение цензуры, и одновременно запрет “на принуждение к выражению своих мнений и убеждений или отказу от них”. Эта же статья содержит ключевую норму о формах реализации права на информацию: *“право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом”*.

С точки зрения этапов информационного процесса можно выделить три группы конституционных прав: (1) право создавать (производить) информацию; (2) право искать и получать информацию; (3) право передавать и распространять информацию.

Право производить информацию развивается в положениях ст. 44, гарантирующих свободу творчества. Существует мнение, что создание информации, т.е. интеллектуальная деятельность человека, находится в основном за пределами сферы правового регулирования только потому, что эта деятельность может контролироваться обществом в весьма узких пределах. Невозможно запретить человеку создавать любого рода информацию⁸. Действительно, в законодательстве России, а также большинства зарубежных государств право поощряет и защищает творческую деятельность, а ограничения возникают на стадии распространения информации, которая законом квалифицирована как вредная для человека и общества. Камнем преткновения для интернет-среды стали законодательство об авторском праве и массовое нарушение исключительных прав авторов разного рода произведений интеллектуального творчества. Ближе всех к подобному запрету нормы, устанавливающие ответственность за изготовление порнографии (ст. 242–242¹ УК РФ), но и в них специально указано “с целью распространения”.

Нормы, развивающие и гарантирующие право искать и получать информацию в соответствии с ч. 4 ст. 29 (“право на доступ к информации”), конкретизированы в ст. 15 Конституции (об обязательной публикации законов); ст. 24 (обязанность органов государственной власти и местного самоуправле-

⁸ Заметим, что многие виды информации “создаются” в зависимости от непосредственной интеллектуальной деятельности, путем вторичного и первичного снятия сведений с объективно существующих источников (геологических, географических, космических, биологических и проч.).

ния обеспечить каждому доступ к документам и материалам, непосредственно затрагивающим его права и свободы); ст. 41 (установление ответственности за сокрытие должностными лицами фактов и обстоятельств, создающих угрозу для жизни и здоровья людей); ст. 42 (право на достоверную информацию о состоянии окружающей среды).

Право передавать и распространять информацию закрепляется в ст. 29 (свобода слова) и ст. 33 (право на обращения в органы государственной власти и местного самоуправления).

Но одновременно Конституция РФ содержит ряд положений, касающихся защиты разных видов тайн. Так, например, закрепляется право на неприкосновенность частной жизни, тайну переписки (ст. 23), установлен запрет на «сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни лица без его согласия» (ст. 24). В данном случае наблюдаем два противоположно направленных блока норм, реализация которых неизбежно ведет к конфликту. Ряд положений Конституции (например, второе предложение ч. 4 ст. 29 “Перечень сведений, составляющих государственную тайну, определяется федеральным законом”) можно рассматривать и как ограничение, и одновременно как гарантию права на доступ к информации⁹. Право как на информацию, так и на неприкосновенность частной жизни не является абсолютным, безграничным. Границы закрепленных в Конституции прав определены в общем виде в ст. 17 (осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц) и ст. 55 (права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства).

В то же время в ст. 19 Конституции *предписаны жесткие гарантии прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждениям, принадлежности к общественным объединениям, а также дру-*

гих обстоятельств. Запрещаются любые формы ограничения прав по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности. В этих нормах заложен принцип единства информационного пространства не только в рамках Российской Федерации как суверенного государства, но и как основы международного информационного взаимодействия в мировом информационном пространстве.

Можно сказать, что в целом конституционные нормы определили направления развития основных институтов информационного права и их оформление в российском информационном законодательстве. За годы реализации Конституции в структуре информационного законодательства получили развитие институты “информационных ресурсов”, “права на информацию”, “доступа к информации”, “свободы мысли, слова и мнений”, “массовых коммуникаций”, “государственной тайны”, “личной и семейной тайны”, “открытости официальной информации”, “информационных услуг”, “электронного правительства” (управления), “информационной безопасности”, “информационных конфликтов”, “компьютерных преступлений” и др.

При этом необходимо отметить, что не все институты получили должное нормативное оформление и обеспечивают системное развитие отрасли информационного законодательства. *Практика законотворчества, особенно практика применения и исполнения информационного законодательства, имеет немало лакун и требует повышенного внимания с учетом ее непосредственного и повседневного включения в жизнь человека, общества, государства и мало подверженного правовому влиянию общения человека в мировой информационной системе через Интернет.*

Общая характеристика состояния информационного законодательства Российской Федерации

Начальная стадия развития информационного законодательства на основе Конституции 1993 г. относится ко времени принятия первого комплексного Федерального закона “Об информации, информатизации и защите информации” в феврале 1995 г. (далее – Закон об информации). Еще раньше были приняты Законы “О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания” (1994); “Об обязательном экземпляре документов” (1995)¹⁰.

⁹ Некоторые виды охраняемых законом тайн напрямую в Конституции не упоминаются, но тесно связаны с закрепленными в ней основными правами человека. Например, коммерческая тайна является неотъемлемым атрибутом свободы экономической деятельности и принципа добросовестной конкуренции (ст. 34); защита профессиональных тайн – неизбежным следствием необходимости охраны неприкосновенности частной жизни.

¹⁰ См.: Собрание законодательства РФ. 1995. № 3. Ст. 170; 1994. № 8. Ст. 801; 1995. № 1. Ст. 1.

На основе этих Законов стала формироваться *теория и практика института информационных ресурсов*. Наиболее активно велась работа по формированию *ресурсов правовой информации и созданию общероссийской автоматизированной системы РАСИПО*, что подкреплялось рядом указов Президента РФ. Несколько лет первый Закон об информации оставался основной опорой развития информационных технологий, их включения в реальную жизнь страны¹¹.

Данный этап развития информационного законодательства и участие в нем специалистов сектора информационного права ИГП РАН способствовали становлению информационного права как отрасли¹².

Первые российские законы в области информационного законодательства вполне соответствовали требованиям международного права в части обеспечения прав и свобод человека в информационно-коммуникационной сфере¹³. Отметим, что прецеденты Европейского Суда по правам человека и ряд других актов, практика применения уже принятых российских законов стимулировали развитие правовой основы в реализации прав и свобод человека и гражданина. Однако кризис 90-х годов значительно ослабил внимание к сфере информационных отношений на основе информационно-коммуникативных технологий (ИКТ). Следующая активная законодотворческая волна в

России относится ко второму пятилетию нового XXI в., когда наиболее активно стала реализовываться Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации.

Основными актами периода 2000–2013 гг. являются Федеральные законы: “Об информации, информационных технологиях и о защите информации” от 27 июля 2006 г.; “О персональных данных” от 27 июля 2006 г.; “Об электронной подписи” от 6 апреля 2011 г.; “О безопасности” от 28 декабря 2010 г.; “Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг” от 27 июля 2010 г.¹⁴

В правовой лексикон прочно вошла аббревиатура ИКТ как технологическая основа социальных процессов сбора, обработки и использования информационных ресурсов. Предмет внимания правового регулирования сосредоточился на таком феномене, как информационные технологии (ИТ) – совокупность всех технологических средств и приемов работы с информацией, используемой во всех направлениях жизни общества. Появились также феномены “электронное государство” и “электронное правительство” (управление) – комплексные носители и измерители включенности ИТ в структуру всех институтов общества и государственных институтов.

На примере общих результатов по применению законодательства можно судить о *зависимости социальных процессов от состояния системы правового регулирования*. Приведем некоторые цифры, свидетельствующие о состоянии правовой основы развития информатизации в России к настоящему времени. Таблица, подготовленная в секторе информационного права (Е.В. Пискуновой), показывает число актов федерального законодательства и дает представление об их исполнении через акты Конституционного Суда РФ и высших судебных органов Российской Федерации.

Количество принятых нормативных правовых актов на всех уровнях системы государственного управления по профилю рассматриваемой отрасли ни в коей мере не должно завышать ни законодателя, ни исполнителей законов, ни (особенно) создателей правоприменительных подзаконных актов. Многие из обозреваемых документов создаются и используются по принципу “успеть к сроку отчитаться”. Это тем более опасно, что

¹¹ Закон “О связи” 1995 г. действовал до его замены Законом в 2005 г. и с непрерывными изменениями действует и сегодня. Федеральный закон “Об электронной цифровой подписи” от 10 января 2002 г. действовал до принятия нового Закона по этому же вопросу в 2011 г. Кроме того, сюда следует отнести федеральные законы, устанавливающие порядок и пределы ограничения прав человека и гражданина (прежде всего УПК РФ, Федеральный закон “Об оперативно-розыскной деятельности” от 12 августа 1995 г. и федеральные законы о правоохранительных органах, уполномоченных вести оперативно-розыскную деятельность, в силу их непосредственной связи с использованием персональных данных и частично личной информации граждан).

¹² Напомним, что сектор информационного права был организован в структуре ИГП РАН в конце 1999 г., а отрасль информационного права получила легальное закрепление в 2000 г. в связи с введением ее в систему подготовки и защиты научных исследований (диссертаций). Специальность “информационное право” вошла в блок научных исследований 12.00.14 “Административное право, финансовое право, информационное право” в соответствии с системой юридических наук, установленных ВАК России (см.: Информационные ресурсы развития Российской Федерации. М., 2003).

¹³ Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г., Международному пакту ООН о гражданских и политических правах 1966 г., Конвенции Совета Европы “О киберпреступности” 2001 г.

¹⁴ В процессе подготовки и публичных обсуждений названных Федеральных законов активное участие принимали сотрудники сектора информационного права ИГП РАН. По отдельным законам были представлены альтернативные проекты.

Таблица

Виды правовых актов	Количество актов за период		
	1990–1999	2000 – III/2013	Всего 1990 – III/2013
Законы СССР и РФ	374	866	1240
Указы Президента РФ	301	421	722
Постановления Правительства РФ	1009	3069	4078
Акты Конституционного Суда РФ:			
постановления	25	93	118
определения	2	242	244
решения	0	3	3
Акты Верховного Суда РФ:			
постановления	16	83	99
определения	2	189	191
решения	26	333	359
Акты Высшего Арбитражного Суда РФ:			
постановления	15	30	45
определения	0	2	2
решения	0	58	58

сроки и показатели, как правило, устанавливаются по предложению самих ведомств в целях поддержания своего имиджа и в конечном счете приводят к представлению весьма поспешных и не всегда проверяемых показателей исполнения¹⁵. Под влиянием желания ведомств победить в конкуренции можно отметить стремление включать в нормативные акты высокого уровня чисто оперативные показатели – количество и сроки мер по выполнению долгосрочных, по существу, задач. В этой связи нередки ситуации, когда обваливается недостроенное “здание” управленческой идеи, когда приходится уже апробированные и используемые методы и средства быстро сменять иными, более прогрессивными, с новым зарядом инноваций.

Медленно, но упорно ведется работа по совершенствованию законодательства Российской Федерации и переводу операций законотворческого процесса на электронную форму¹⁶. Само-

стоятельным участком работы в этом направлении является и обеспечение доступа к правовой информации в электронной форме, что повышает уровень ее достоверности и воспитания правосознания более широкого круга субъектов. Согласно ч. 3 ст. 15 Конституции РФ законы подлежат официальному опубликованию. Неопубликованные законы не применяются. Любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения. В этом аспекте важно обеспечить официальное опубликование в электронном виде¹⁷.

И все же при обилии нормативно-правовых источников в самом законодательстве в области его правоприменения, особенно в исполнении законодательства, *наблюдаем разрыв между желаемым, необходимым, возможным и реальным*, который выстраивается на отсутствии необходимой культуры и правил организации государственного

¹⁵ Простой пример: услуга постановки на очередь по получению услуги в случае продления срока приватизации жилья в 2013 г. даже в Москве вызвала обычные “живые” очереди граждан. Проблема детских садов, несмотря на планирование ликвидации их нехватки, остается животрепещущей. Их число отстает на три года, т.е. оставляет в напряжении целое поколение младенцев.

¹⁶ В Закон “О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания” от 14 июня 1994 г. в 2011 г. были внесены изменения, устанавливающие, что официальным опубликованием федерального конституционного закона, федерального закона, акта палаты Федерального Собрания наряду с публикацией его

полного текста в “Парламентской газете”, “Российской газете”, “Собрании законодательства Российской Федерации” считается первое размещение (опубликование) на Официальном интернет-портале правовой информации (www.pravo.gov.ru). В разработке вопроса о создании электронной системы официального опубликования законов Российской Федерации и других нормативно-правовых актов принимал участие и сектор информационного права ИГП РАН.

¹⁷ См.: Официальное электронное опубликование: история, подходы, перспективы / Под ред. В.Б. Исакова. М., 2011 (гл. 1 и 5).

управления, а также условий социального неравенства и несогласованности развития экономической основы страны. В развитии инфокоммуникаций это подтверждается тем, что разрыв между разными регионами Российской Федерации составляет не менее 22 пунктов. В целом же по стране результат оживления соответствующей работы дал о себе знать. Так, в рейтинге ООН по развитию “электронного правительства” позиции России серьезно укрепились¹⁸. Это свидетельствует о значимости правового регулирования в решении задач общего социально-экономического развития страны как базы для преодоления информационного неравенства и более уверенных шагов к формированию и развитию информационного общества.

Несмотря на отмеченные недостатки в организации правотворчества, имеющийся массив законов и опыт правоприменения позволили за последние 20 лет хотя бы в общих чертах оформить блоки нормативно-правового материала по основным институтам информационного права: права на информацию и формы его реализации, правового режима информационных ресурсов, технологий и систем, массовых коммуникаций, Интернета, правового обеспечения информационной безопасности, института тайн и т.д. На примере Федерального закона “Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг” можно проследить, насколько внимание к потребностям граждан, реализуемым на основе использования ИКТ, повлияло на изменение, а главное – на понимание важности и сложности создания реальных условий для взаимодействия органов власти с конкретным человеком, а также на общую направленность развития деятельности государственных администраций. О сути и значимости этого процесса скажем несколько позже. Здесь же отметим фактическую сторону реализации этого Закона и внимание зарубежных специалистов в области информационного права к опыту России¹⁹.

Проблемы состояния законодательства, развития его основных институтов являются предметом теории информационного права на конституционной основе. Формально закрепленные принципы и основные направления развития российского общества в Конституции 1993 г. создали базовые предпосылки и для развития правовой науки, включая и такую ее отрасль, как информационное право.

К настоящему моменту теоретическая база информационного права характеризуется рядом позиций, которые не только значимы в ракурсе развития информационного общества, но и влияют на векторы развития Российской Федерации на ближайшие 20–30 лет. Отметим наиболее важные теоретические результаты и их практическое значение для процессов в области включения информационно-коммуникационных технологий в государственное управление и общественно значимую жизнь социума.

1. *Информационное право определено как наука о предметах, принципах и методах правового регулирования деятельности и отношений субъектов в областях формирования и использования информационных ресурсов, технологий и коммуникаций и их сетей, организации управления процессами информатизации и обеспечения информационной безопасности граждан, государства и общества в целом для удовлетворения их потребностей в информации и обеспечения процессов развития общества*²⁰.

2. *Основным объектом исследования являются правоотношения в информационном обществе, которое может развиваться только как общество гражданское, социальное, демократическое и правовое.* На этой аксиоме выстраиваются основные исследования в области информационного права и его влияния на реальные процессы жизни общества.

3. В настоящее время на основе обобщений практики информационного развития России и зарубежного опыта *разработана и предложена концепция понимания гражданского общества, которая идет далее предложенного определения ООН и ЮНЕСКО в начале XX в. Гражданское общество рассматривается не как взаимодействие разрозненных и часто противостоящих “государства”, “бизнес-структур”, отдельных структур (институций) общества (как правило, правозащитных организаций), не как сумма некоторых орга-*

¹⁸ Всего за два года Россия поднялась сразу на 32 позиции – с 59 на 27-е место, а из стран, население которых превышает 100 млн человек, Россия заняла 3-е место – после США (310 млн, 5-е место рейтинга ООН) и Японии (127 млн, 18-е место рейтинга ООН).

¹⁹ Заметим, что установление научного контакта с Сорбонной и другими исследовательскими центрами Франции дало заметный результат. Э.В. Талапина защитила в университете Париж-1 Сорбонны докторскую диссертацию, и благодаря ее научным контактам реализовано участие французских специалистов в международных конференциях, которые проводятся сектором информационного права ИГП РАН. Ежегодные семинары по теории и практике информационного права привлекают специалистов не только России, но и стран СНГ.

²⁰ См.: Проблемы информационного права // Труды ИГП РАН. 2009. № 5; Бачило И.Л. Информационное право. Учеб. для вузов. М., 2009, 2011, 2012.

низаций, а как *состояние взаимодействия всех его составляющих в целях обеспечения усвоения знаний и опыта, организации жизни так, чтобы можно было укреплять формы самоорганизации общества и всех его участников (акторов), накапливать синергетику развития при соблюдении порядка на основе закона*. Предложенная трактовка гражданского общества предполагает не противостояние “гражданской” части общества системе органов власти и местного самоуправления, а укрепление связей властных структур с другими акторами общественной жизни, взаимодействие и контроль за состоянием правового регулирования и иных механизмов управления делами общества и государства, включение каждого актора – участника общественных процессов развития в укрепление государственно-правовых механизмов организации жизни страны. Такой подход к пониманию сути и роли гражданского общества поддерживается теорией права²¹, а также встречается понимание практиков информационного строительства. Данным вопросам посвящены публикации сектора информационного права ИГП РАН и множество выступлений и обсуждений на международных форумах и конференциях²².

Этот подход позволяет ставить вопрос не только о правовом государстве, но и о формировании правового общества на основе более высокой культуры законотворчества и правоприменения, позволяет сформулировать *концептуальные требования к связи и взаимодействию государства сервисного и социального. Информационное социальное государство должно иметь соответствующие материальные ресурсы, которые гарантируют наличие полноценной социальной инфраструктуры*. Информационный сервис – доступ к информационным ресурсам и коммуникациям – необходимое условие для реализации всех конституционных прав граждан и иных субъектов. Но информирование – это лишь первый шаг к получению социально-экономических, культурных и иных услуг. Наличие школ, больниц, жилья, страхования и проч. – важнейшая задача информационного общества наряду с переводом

функций предоставления услуг в электронную форму²³.

4. Наиболее сложный – вопрос о совершенствовании демократизации системы власти и государственного управления в условиях информатизации и включенности всех институтов гражданского общества в этот процесс. Здесь определяющим является направление по созданию цифровой (электронной) администрации, т.е. ввод в процессы государственного управления информационных технологий²⁴.

5. Все общетеоретические и социально значимые аспекты развития информатизации и формирования информационного законодательства опираются на новую материально-технологическую базу. Естественно, что одним из важнейших институтов в системе информационного права был и остается институт правового режима информационных ресурсов и правового режима информационных технологий.

Специалисты отмечают ослабление взаимодействия технологических компонентов инноваций в управлении на основе информационных технологий и адекватного современному состоянию общества административной реформы и системного развития органического законодательства в рамках действующей Конституции. Это объясняется быстрым продвижением технологий, с одной стороны, и пассивностью и даже отказом от ряда своих функций государственного аппарата – с другой, что особенно заметно на примере аутсорсинга в области предоставления услуг населению. Обращает на себя внимание проблема установления правового статуса структур и методов обработки информации. Процедуры делегирования функций органов управления МФЦ или договорные отношения администрации при передаче процессов сбора и обработки информации урегулированы недостаточно полно. Администрация и технологии теряют общий язык и критерии оценки ре-

²³ См.: Информационное общество и социальное государство. М., 2011.

²⁴ Это требует перехода на электронный документ и документооборот, использование электронной подписи, придания этим элементам взаимодействия структур управления юридической значимости и безопасности. Несмотря на функционирование механизмов “электронного правительства” в соответствии с Федеральной целевой программой, действовавшей до 2010 г., и переход к новым государственным программам в этом направлении, аппарат остается на позиции дублирования бумажной и электронной документации. Сказывается отсутствие необходимого органического законодательства, традиционного для многих развитых стран, и весьма пассивное воздействие на процессы инноваций современного административного права.

²¹ См., например: Марченко М.Н. Государство и право в условиях глобализации. М., 2011; см. также дискуссии на страницах журнала “Государство и право” РАН.

²² См.: Информационное право: актуальные проблемы теории и практики. М., 2009; Информационное право и становление основ гражданского общества в России. Материалы теоретического семинара по информационному праву. 2007 г. М., 2008; Бачило И.Л. Государство и право XXI в. Реальное и виртуальное. М., 2012; Решения II Съезда НКО. М., 2012.

зультатов работы. Самостоятельное направление демократизации общества – решения в области совершенствования *избирательной системы на основе информационных технологий*.

Это далеко не полный перечень теоретических и аналитических исследований, которые осуществляются на стыке жизни традиционной организации общества в дореформенную эпоху, в годы “прививки” и существенного разрушения личности и роли государственных структур в реализации конституционно определенных принципов и требований к организации системы государственной власти. Сказываются поспешный *крен в сторону рыночных методов в системе управления, жизнь под влиянием призыва “поменьше государства”, допущения полосы правового нигилизма, коррупции аппарата государственного и местного самоуправления, которые создали весьма заметные факторы, снижающие возможный потенциал развития страны. Информационные технологии при этом реализуются не в полной мере, а часто и в направлениях разрушения или значительного тормоза*. В этих условиях особое значение приобретают институты **права на информацию, персональных данных, информационной безопасности, усиливаются проблемы информационных конфликтов между субъектами, действующими в системе реальных и виртуальных отношений, особенно в Интернете, а также конфликтов в самой правовой системе**.

6. В системе циркулирующей в обществе информации чрезвычайно значим институт **персональных данных**, основанный на нормах ст. 23, 24 Конституции РФ. Нельзя не отметить, что в сфере регулирования охраны персональных данных российская Конституция продвинулась дальше большинства зарубежных государств. В большинстве стран со “старыми” конституциями прямое упоминание персональных данных отсутствует, хотя постоянно подчеркивается конституционное происхождение защиты персональных данных через институт уважения частной жизни²⁵. С развитием информационного общества, с одной стороны, увеличиваются риск вторжения в частную жизнь человека, посягательства на его права и интересы, с другой –

возрастает потребность в использовании персональных данных в экономике, государственном управлении и иных сферах.

Развитие Интернета и основанного на нем международного информационного обмена с использованием социальных сетей ставит новые проблемы для регулирования в сфере обработки не только персональных данных, но и незаконного использования других массивов информации ограниченного доступа. Наблюдаем так называемую “прохладную войну” по поводу проникновения и распространения незаконно собираемых данных путем прослушивания телефонных переговоров и электронной переписки не только своих собственных граждан, но и граждан других стран. Более того, существуют договоры разных компаний о предоставлении таким образом собираемой информации, включая и членов ЕС, по запросу Агентства национальной безопасности США²⁶. Это обострило проблему пересмотра системы защиты персональных данных с учетом новых реалий. С развитием систем распознавания лиц на основе биологических данных (цвета глаз, отпечатков пальцев, ДНК, голоса и др.) возрастает потребность в защите *биометрических персональных данных*.

7. В ходе развития теории информационного права, информационного законодательства и практики его применения возросло внимание к проблеме информационных конфликтов, выявления угроз, обеспечения информационной безопасности, уточнения методов современного правового воздействия и воспитания правосознания в информационной сфере – и не только в информационной сфере государственного управления, но во всех сферах жизни общества. Стоит проблема обеспечения законности, повышения правовой культуры в глобальном плане – для каждого государства и всего мирового сообщества.

В этих условиях усиливается внимание к проблемам и коллизиям, которые, с одной стороны, не позволяют в полной мере обеспечивать результативность работы специальных служб Российской Федерации, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность (ОРД) и применяющих на каналах и сетях почтовой связи и сетях электро-связи (включая Интернет) систему технических средств по обеспечению оперативно-розыскных мероприятий (СОРМ). Сотрудниками сектора информационного права ИГП РАН исследуются

²⁵ Во Франции, например, в 2008 г. предлагался проект изменений Преамбулы французской Конституции (именно там содержатся нормы о правах человека) с тем, чтобы пополнить перечень фундаментальных прав правом на уважение частной жизни и защиту персональных данных (общепризнанными, впрочем, в доктрине и судебной практике, т.е. речь идет об их конституционной формализации).

²⁶ См.: Новости Интернет. РИА. 2013. 9 июня; США имеют доступ к закрытым данным 70% граждан ЕС // Новости Интернет. Политика // Новости mail.ru/30 июня 2013.

такие проблемы, как информационные конфликты (А.К. Жарова)²⁷; совершенствование работы таких структур, как СОПМ (ст. 15, 18 Конституции РФ) (С.И. Семилетов). Исследование, проведенное им, показывает, что действующее законодательство Российской Федерации и правоприменительная практика в сфере регулирования ОРД и СОПМ, применяемых в сетях почтовой связи, на каналах и сетях электросвязи операторов связи и в сети Интернет, в ряде случаев требует существенной доработки²⁸. Проблемами доступа к информации и идентификации субъектов, действующих в интернет-среде, планомерно занимаются Е.С. Андрищенко²⁹ и А.А. Антопольский³⁰.

8. Анализ правовых методов обеспечения информационной безопасности и конфликтности общей социальной интернет-среды показывает обострение вопроса о **методах правового регулирования информационных отношений и о более внимательном использовании таких механизмов, которые можно обозначить как методы и средства толерантности**. Учитывая, что информационная среда охватывает не только сегмент информационного законодательства, но и состояние информационной функции всех отраслей права в целом, здесь важны наблюдения относительно сочетания в праве *мягких и жестких методов регулирования* – тема, которой специалисты информационного права начинают уделять все больше внимания³¹. Традиционные методы правового регулирования в условиях открытости информации и свободного доступа к информации о деятельности органов публичной власти субъектов при использовании информационных технологий и укрепление законности в поведении и отношениях оказываются наиболее результативными при тесном взаимодействии правовых и нравственно-этических норм. Не правовой нигилизм, а

сочетание правовых средств с повышением уровня культуры общественного и личного бытия может дать положительный эффект. Это тем более важно в условиях, когда широко идет процесс миграции населения по всей планете. Сравнение методов правового регулирования и норм нравственно-этического, психологического свойств, объединяемых термином “толерантность”, позволяет прийти к выводу, что сочетание правовых, по определению “жестко” установленных и обеспеченных принуждением норм нуждается в ориентациях на более гибкие регуляторы, закладываемые в систему саморегуляции субъекта³².

Толерантность можно определить относительно соблюдения прав человека как показатель здоровья и безопасности информационной среды, как “*условие реализации связей и взаимодействия субъектов в области прав человека независимо от расовых, национальных, религиозных и других конституционно определяемых признаков каждого* (ст. 13, 28 Конституции РФ) *при соблюдении таких принципов, как доверие, уважение, равенство и достоинство партнера (сторон отношения), взаимопонимание и стремление к справедливости во всех формах отношений*”. Значение толерантности проявляется на всех стадиях информационного отношения. Но особенно взаимодействие норм закона и нравственности важно для оздоровления экологии социальной среды, сокращения киберпреступлений и других правонарушений.

9. Энергетически значимым полем информационной среды **являются СМИ и другие формы массовых коммуникаций**. Исследования в данном направлении ведутся В.Н. Монаховым. Это – открытое поле столкновения методов гражданского права и права публичного. Наблюдения за развитием регулирующих воздействий на составляющие этого пространства³³ позволяют сделать вывод, что доминирующими предметами регулирования модернизированных в последние годы законов о прессе и о других СМИ стано-

²⁷ См.: Жарова А.К. Проблемы права в средах инфокоммуникационного противостояния // В кн.: Конфликты в информационной сфере. М., 2009. С. 12–19; Её же. Роль СМИ в информационных конфликтах // В кн.: Эволюция государственных и правовых институтов в условиях развития информационного общества. М., 2012. С. 227–241.

²⁸ См.: Семилетов С.И. Модель правовой организации оперативно-розыскных мероприятий на сетях связи в Российской Федерации // Эволюция государственных и правовых институтов в условиях развития информационного общества. С. 276–291.

²⁹ См.: Андрищенко Е.С. Виртуальные интернет-отношения // Там же. С. 252–257.

³⁰ См.: Антопольский А.А. Информационное право в системе российского права // Там же. С. 41–52.

³¹ См., например: Хабермас Р. Ах, Европа! М., 2012; Бачило И.Л. О причинах и мотивах правонарушений в области расовых, этнических, национальных и религиозных отношений // Гос. и право. 2013. № 3. С. 33–42.

³² Общепринятого определения толерантности пока нет, но имеются принципы этого феномена, предложенные ЮНЕСКО. Они включают принципы толерантности, которые ориентированы на обеспечение “добродетели”, при отказе от культуры войн, признание универсальности прав человека, плюрализм форм демократии и правопорядка, нетерпимость к социальной несправедливости, отказу от своих убеждений, сохранение уступки относительно других субъектов (см.: Бачило И.Л. О причинах и мотивах правонарушений в области расовых, этнических, национальных и религиозных отношений).

³³ См., например: Монахов В.Н. Средства массовой информации в новых условиях // Информационное право: актуальные проблемы теории и практики. С. 331–360 (гл. 11).

вятся отношения, направленные на воплощение соответствующих социальных (а не узкопрофессиональных, корпоративных) целевых установок, ценностных ориентиров, зачастую прямо выносимых в названия инновационных законодательных актов XXI в.³⁴

В современном широкополосном и мультимедийном технологическом ландшафте институт СМИ, понимаемый пока еще в традиционном смысле в роли некоего *средства* как объекта правового регулирования, чем дальше, тем в большей степени обретает качества уходящей натуры. Вместе с тем институт СМИ, понимаемый в более широком смысле в качестве информационной линии горизонта демократии, постоянной *цели* общественного развития, конституционно-правового *состояния* Свободы Массовой Информации, базирующегося на норме ч. 5 ст. 29 Конституции РФ, уходящей натурой быть не должен, как не должен являться этакой витринной *конституционно-правовой фикцией*³⁵.

Исследования, ведущиеся в этом направлении, учитывают общую ориентацию на развитие информационного общества и формирование более зрелого гражданского общества. В центре внимания находится реально действующий и динамично развивающийся конституционно-правовой принцип “информация для всех”, обретающий

все большую значимость и действенность для всех участников общественных отношений в связи с реализацией права на информацию: поиск, получение, передача, производство и распространение массовой информации на территории Российской Федерации как в офлайне, так и в онлайн.

Свобода массовой информации, сопряженная с ответственностью за то, “как слово наше отзовется”, может и должна выступить в роли системообразующего элемента, так необходимого на нынешнем этапе общественного развития *баланса между управляемостью и независимостью, вертикалью власти и горизонталью общества*. Поиск такого баланса – титанический по своей сложности и скрупулезности труд. Но без него мы в итоге получаем отнюдь не демократию, в лучшем случае – ее управляемую имитацию.

Резюмирующими данное направление развития информационного права позициями могут служить следующие.

За сравнительно короткий срок взрывное развитие ИКТ сформировало свой как положительный, так и в определенных смыслах отрицательный потенциалы в качестве средства, технологически расширяющего традиционные рамки свободы массовой информации и выражения мнений, и эти процессы будут поступательно развиваться на основе тех тенденций, которые уже обозначились в настоящее время.

Распространение незаконного, вредного и не запрашиваемого контента, другие негативные явления надлежит поступательно изживать, что требует обновления законодательства.

Важную роль играет происходящая кардинальная смена технологической базы распространения информации. Основным содержанием становятся конвергенция технологий доступа к информации и знаниям, постепенное уменьшение в объеме уномедийных (печать, радио, телевидение по отдельности) и широкое развитие мультимедийных услуг (телефон, эфирное, спутниковое и кабельное телевидение, Интернет в “одном информационном флаконе”). Это, в свою очередь, стимулирует *этико-правовую конвергенцию* нормативного регулирования информационных отношений по двум направлениям: контента и процесса изменения основного предмета нормативного регулирования соответствующего круга общественных отношений – не столько *средств* массовой информации (печати, радио или телевидения), сколько многообразных отношений по поводу собственно *контента* и сопряжения этических и правовых

³⁴ Так, например, в Армении на смену Закону “О печати и других средствах массовой информации” 1991 г. в 2003 г. пришел Закон “О свободе информации”. В этом же году модернизируется и соответствующий Закон Финляндии, обретший новое название, – “Об осуществлении свободы выражения в средствах массовой информации”. В 2004 г. были приняты Закон Грузии “О свободе слова и выражения мнения” и Закон Венесуэлы “Об ответственности радио и телевидения перед обществом”, а также Закон Великого герцогства Люксембург “О свободе выражения в средствах массовой информации”, пришедший на смену Закону “О печати и других средствах публикации” от 20 июля 1869 г. В январе 2005 г. парламент германской земли Рейнланд-Пфальц принял Закон (*Landesmediengesetz, LMG*), регулирующий отношения по поводу массовой информации, объединивший в предмете своего регулирования нормы о вещании, прессе и медиаслужбах. 4 июля 2005 г. парламент Венгрии принял Закон “О свободе электронной информации”. В этот же период серьезной модернизации под руководством Европейской комиссии подвергся основной нормативно-правовой акт, регулирующий международно-правовые отношения объединенной Европы по телевидению, ранее известный как Директива “О трансграничном телевидении”, или Директива “Телевидение без границ”. В настоящее время эта Директива называется “Об аудиовизуальных медиауслугах”, что также отражает отмеченную выше тенденцию.

³⁵ Подробнее см.: Монахов В.Н. Свобода массовой информации в Интернете. Правовые условия реализации / Отв. ред. А.К. Симонов, М.В. Горбаневский. М., 2005.

регуляторов, проявляющихся в форматах – нормативном и институциональном³⁶.

В этой связи актуализируется потребность в разработке и вынесении на широкое общественное и государственное обсуждение проекта федерального закона “О свободе массовой информации в Российской Федерации”, призванного заменить им действующий Закон РФ “О средствах массовой информации”. Требуется максимально широкое обсуждение и принятие мер регулирования на международном уровне по аналогии с морским и космическим правом, защитой окружающей среды, прав человека.

Характерной чертой системы регуляций общественных отношений, связанных с реализацией свободы массовой информации в Интернете, является относительный рост в ней объема договорного (в том числе международно-правового уровня) (горизонтального, диспозитивного) регулирования общественных отношений, а также собственно саморегулирования.

О неиспользованных возможностях конституционной основы в развитии информационного права

В целом можно отметить, что Конституция РФ создала правовую базу для развития информационного права и регулирования поведения и отношений субъектов в его ареале. Все дело в том, насколько этот потенциал используется и способен дать ожидаемые результаты.

1. Первым *индикатором* в данном случае является установление измерения *действенности принципа свободы в реализации права на информацию во всем объеме ст. 29 Конституции*. Оценка жизнестойкости этого принципа сталкивается с разным пониманием феномена свободы: “все, что хочу”, независимо от последствий или получение и использование ресурса информации “любым законным способом”. Закон, законность, целесообразность оживают и действуют в этой области жизни общества зримо. Уровень правосознания

как массового пользователя ресурсом информации, так и законодателя весьма подвижен. Закон ищет путь к установлению порядка в условиях неуправляемого динамизма в доступности и вольном использовании информации и предотвращении опасности ее использования вне закона для индивида и для общества.

2. Глобальная информатизация вырастает на фоне экономической, финансовой мировой олигархии, с одной стороны, и сохранения институтов суверенитета и юрисдикций геополитических структур – государств и их объединений – с другой. Здесь действует *индикатор снижения уровня информационного неравенства, сформулированный как “информация для всех”*. Соотношение реального и желаемого здесь не сбалансировано. Правовые и демократические институты испытывают определенную неустойчивость, что отражается и на ситуации внутригосударственных механизмов. На этом фоне *замечен разрыв, образованный рыночными и политическими институтами* и проявляющийся в информационной сфере во влиянии рыночной экономики на область технической и технологической базы информатизации.

Информационные технологии сформировались в одну из ведущих отраслей экономики. Индустрия программного обеспечения, средства коммуникаций (телевидение, мобильная связь, компьютерные системы), связь (сетевые коммуникации) живут по правилам рынка и оценивают свое положение и роль через показатели прибыли и конкуренции. Публичная же сфера информационной жизни требует соответствующей политики, и не только экономической, но также социальной, гуманитарной. В таких условиях нормативная конституционная основа организации разделения предметов ведения органов государственной власти и местного управления подвергается испытаниям, которые 20 лет назад не могли быть предусмотрены.

Здесь по крайней мере три проблемы. (1) *Государственное управление становится все более общественным и должно соответствовать вызовам гражданского общества, ситуациям международных отношений, должно обновлять и развивать демократические институты.* (2) *Соотношение правового регулирования на федеральном и региональном уровнях также требует коррекций исполнения норм ст. 71–73 Конституции.* (3) *Необходимо внимательно отслеживать постепенное утеkanie через механизмы инфокоммуникационного аутсорсинга функций государственных органов и влияния на ослабление управленческого потенциала государственной политики и правового регулирования.*

³⁶ Обосновывается идея о формировании принципиально нового для мирового информационного пространства органа – Международной палаты по информационным спорам (озвучена российской делегацией и нашла поддержку! на мировом Форуме “Роль мировых средств массовой информации во взаимоотношениях между народами” в 2006 г. в Брюсселе под патронажем ОБСЕ). Следует отметить, что в основу российской инициативы был положен опыт Судебной палаты по информационным спорам при Президенте РФ. Об опыте ее работы см.: Монахов В.Н. Уроки Судебной палаты по информационным спорам при Президенте РФ // В сб.: Настольная книга по медийному саморегулированию / Под ред. М.А. Федотова. М., 2009. С. 72–101.

3. Особенность информационного права состоит в том, что в данной сфере *правовые отношения сильно детерминированы технологией и разными подходами к трактовке института свободы информации*. Динамика самих технологий создает акцент на приоритет технологических методов без учета готовности организационных и управленческих систем к их безопасному и эффективному использованию. До сих пор, например, сложно решаются проблемы трансграничной передачи данных, особенно персональных. Достаточно остро стоит вопрос о согласовании юрисдикций государств – участников трансграничных контактов, всех иных субъектов, особенно реализующих статус обработчиков и провайдеров. Это касается продуктивного взаимодействия не только в науке, производстве, образовании, медицине, но и в области борьбы с не менее активной киберпреступностью.

Интернет – площадка переплетения знаний и опыта их применения – хранит и плодит не менее опасные ресурсы, чем атомная энергия. Например, ограждение детей от информации, не соответствующей их возрасту, в частности от вредной информации в Интернете, стало мировой проблемой. Не случайно Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон “О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию” и отдельные законодательные акты» от 28 июля 2012 г.³⁷ затронул большую половину информационного законодательства.

4. Не теряет остроты вопрос о *системной оценке эффективности самого действующего информационного законодательства*. Уже отмечали неизбежность его динамичности и ориентации на более устойчивые и необходимые для систем управления делами государства принципы и механизмы. Здесь формируется такой индикатор, как *гармония, согласованность отраслевой системы норм и системная связь нормативных правовых актов при каждом случае поправок и дополнений, не говоря уже о принятии новых законов*. В числе принятых законов каждый год отмечается 50–70% законов, вносящих поправки и дополнения в уже принятые акты. Добиться гармонизации и подготовки законов длительного действия трудно при *отсутствии федерального закона о нормативных правовых актах в правовой системе российского законодательства*. Проект такого закона находится в Государственной Думе в разных редакциях уже много лет.

В научном плане *проблемы юридической технологии и юридической техники, а также тема наведения порядка в используемых правовых дефинициях в законодательстве активно обсуждаются*, но в механизмы законотворчества переносятся с трудом³⁸.

5. В перечне отраслей законодательства Конституция РФ не предусматривает такой отрасли, как информационное право (п. “о” и “п” ст. 71 и п. “к” ст. 72). Однако эта отрасль самым тесным образом связана с административным правом и его дочерними отраслями (бюджетное, налоговое, финансовое, экологическое и др.), и все это является *сферой совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации*. Но формулировка п. “и” ст. 71 Конституции предполагает активность регионов в нормативно-правовом регулировании технологических и информационных ресурсов с учетом специфики регионов.

6. *Не снижает своего значения проблема ответственности разных субъектов, особенно по теме ответственности субъектов в Интернет-среде, прежде всего провайдеров*. В целом же необходим комплексный подход с учетом уже принятых актов и практики их применения по УК РФ, КоАП РФ. Здесь вопросы ответственности в сфере компьютерных преступлений сосредоточены в гл. 28. Расширение их состава пока в проекте. Однако встают вопросы о квалификации преступлений, совершаемых с применением информационных технологий. Юридического внимания и грамотности требуют также проблемы ответственности за информационные правонарушения и использование информационной техники при совершении других деяний.

7. Реально встает вопрос о необходимости *систематизации законодательства в области информационного права и перехода к его кодификации*.

Только при этом возможно гармонизировать уже принятые законы по терминологии, особенно по правовым дефинициям, согласовать области и методы взаимодействия разных субъектов право-

³⁷ См.: Росс. газ. 2012. 30 июля.

³⁸ Например, в связи с принятием Указа Президента РФ “Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления” от 7 мая 2012 г. встают непростые задачи совершенствования структуры органов исполнительной власти и органов местного самоуправления. Обсуждается вопрос о создании кодекса о самоуправлении на базе Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ. Достаточно быстро подготовлен Федеральный закон от 7 июня 2013 г. № 112-ФЗ в связи с откликом о регулировании открытых данных, но он поставил новые проблемы, не ответив на вопрос, что же такое открытые данные.

вого регулирования; приблизиться к наибольшей эффективности оценки их деятельности и упорядочить виды и формы ответственности с учетом институтов информационного права. В этом процессе важную роль выполняет такой институт самоорганизации правовой системы, как правовой мониторинг. В данной области проводится большая работа, но и она не обеспечена единой методологической основой и совершается по принципу ведомственных интересов, выбора отдельных объектов мониторинга, индикаторов оценки результатов наблюдения.

Проблем, связанных с конституционной основой регулирования организации государственной системы власти и управления, выстраивания системы законодательства и его правоприменения, множество. В настоящее время в структуре российского законодательства насчитывается 30 отраслей права. В каждой отрасли присутствуют и

информационные функции, результат которых интегрируется в правосознании общества, индивидов и их ассоциаций, отражается в законодательстве, правоприменении и исполнении законов. В первую очередь важен уровень правосознания самих субъектов законодательной инициативы, депутатов законодательных органов и всего корпуса государственной службы, занятого обеспечением правоприменения и законности своей деятельности. В воспитании правовой культуры в целом не последнюю роль играет анализ информационного воздействия на состояние всей правовой системы, на культуру правовых отношений, уровень информационной безопасности страны, на формирование новой личности, а в целом – на укрепление потенциала человеческого фактора в развитии гражданского общества. Это один из главных индикаторов оценки значения информационного права в структуре правовой системы Российской Федерации.